

对标国际高标准经贸规则 探索制度型开放

——浅谈自贸区建设成效、问题及发展方向

自贸大讲堂

摘要 自贸试验区是我国对标国际高标准贸易投资规则、探索制度型开放的重要载体。自设立以来，中国自贸试验区在制度创新、试点经验推广等方面取得明显成效，但也存在一些短板。面对国际经贸形势变化和全球治理秩序重构，以及我国高质量发展要求，要深入推进自贸试验区对外开放高地建设，在加快形成新发展格局、建设更高水平开放型经济新体制中发挥更大作用。

□ 陆燕

自2013年9月上海自贸试验区正式设立，到2020年9月的第6次扩容，我国自贸试验区总数达到了21个，自贸试验区试点布局不断完善。在推进自贸试验区建设中，我国坚持以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，鼓励大胆试、大胆闯、自主改，先行先试。中国自贸试验区在制度创新、试点经验推广、更好融入国家重大战略、持续优化营商环境、促进区域协调发展等方面取得积极成效。

自贸试验区制度创新力度不断增强

经过7年的探索，自贸试验区制度创新力度不断增强，市场主体加速集聚，风险防控体系逐步完善，改革开放红利持续释放，创新成果和经验广泛推广。

制度创新实践不断深化。党的十九大报告提出，要赋予自由贸易试验区更大改革自主权，这为我国自贸试验区建设指明了新方向、提出了新要求。同时国家陆续推出支持举措，推动自贸试验区制度创新进程。2018年11月，国务院印发《国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》，明确在营造优良投资环境、提升贸易便利化水平、推动金融创新服务实体经济、推进人力资源领域先行先试等方面加大改革授权和开放力度，促进了自贸试验区的改革创新。

制度创新是自贸试验区建设的核心内容。各个自贸试验区成立以来，结合自身区位优势定位和特色特点，通过独立制度创新和相互学习借鉴，开展对比试验、互补试验，在投资体制、贸易监管、金融改革、政府管理、营商环境等制度建设方面进行创新与探索，形成了多领域、复合型改革态势，为我国对标国际高水平贸易投资规则、不断完善开放型经济新体制提供了新的制度供给、方法借鉴和模式创新。

具体来看，在贸易便利化方面，积

极创新进出口货物监管模式，实施国际贸易“单一窗口”“大通关”建设，推进口岸降本增效。在投资管理体制方面，实行“准入前国民待遇+负面清单”的外商投资准入管理模式，大幅放宽市场准入，负面清单持续缩短。比如，2013年上海自贸试验区首次实施外资准入负面清单管理，特别管理措施为190项，而自今年7月23日起实施的2020年版自贸试验区外商投资准入负面清单的特别管理措施已缩减至30项，极大提升了自贸试验区的开放度和透明度。在金融开放创新方面，上海推出支持自贸试验区金融开放创新意见，率先创设了本外币为一体的“分类别、有管理”的自由贸易账户体系，出台了跨境投融资汇兑便利、人民币跨境使用、外汇管理改革等制度安排。在政府职能转变方面，深入推进简政放权，深化“放管服”改革，推行“多规合一”，推动政府治理由事前审批到事中事后监管转变。在法治保障与风险防控方面，坚持重大改革于法有据，建立和完善风险防范体系，在扩大开放中有效防范与化解风险。这些经验及做法，制度创新性强、集成特点明显，极大改善了自贸试验区营商环境。

试点经验复制推广成效明显。自贸试验区设立伊始，就以为全国提供可复制、可推广的经验为己任，对效果好、风险可控的成果，复制推广至全国其他地区。7年来，各自自贸试验区全力推进制度创新实践，在贸易、投资、金融、政府管理模式创新等方面形成了一大批可复制推广的成熟经验和创新成果。截至2020年7月，国务院已印发自贸试验区共六批的改革试点经验。中国商务部数据显示，在自贸试验区试点经验复制推广中，在中央层面，自贸试验区已累计向全国或特定区域复制推广了260项制度创新成果，包括集中复制推广143项，“最佳实践案例”43个，有关部门自主复制推广74项。在地方层面，据不完全统计，各个自贸试验区已在本省份内推广了1151项制度创新成果。而从复制推广的路径和方式看，既有集中复制推广，也有部门自主复制推广。

总体来看，这些经验和做法是各自自贸试验区针对市场主体关注的难点堵点，持续在贸易、投资、金融、事中事后监管等方面深化探索过程中总结提炼而来，有助于打通理顺相关领域的堵点难点，降低企业成本，便利群众办事，极大激发市场活力和社会创造力。而自贸试验区改革试验与复制推广的有机衔接，也推动形成了改革红利共享、开放成果普惠的良好局面。

各个自贸试验区改革试点形成的好经验、好做法，通过在全国的有序复制推广，疏通了制度堵点，破解了发展难题，

同时也提升了各地的改革意识、开放水平、行政效率、发展动能、经济活力等，从而带动全国营商环境不断优化。

主动服务国家重大战略。迄今全国先后共设立了21个自贸试验区，基本覆盖了东中西部的广大地区。这些各有侧重、各具特色的自贸试验区，不仅注重发挥自身区位优势开展差异化探索，而且主动服务和融入“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展等重大国家战略，成为服务国家战略的重要支点。比如，上海自贸试验区紧紧围绕“建设开放度最高园区”的目标定位，积极对接高水平国际投资贸易规则，加快金融等服务业开放步伐；广东自贸试验区从紧邻港澳的地区优势出发，以制度规则对接为重点，着力打造粤港澳大湾区核心示范区；福建自贸试验区充分发挥沿海近台优势，深耕两岸经贸合作，探索深化两岸经济合作新模式，打造面向21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作新高地；天津自贸试验区始终把服务京津冀协同发展和经济转型发展作为推进制度创新的核心任务；河北自贸试验区积极承接北京非首都功能疏解和京津科技成果转化，高标准高质量建设雄安新区；重庆自贸试验区则发挥地处长江航道与新亚欧大陆桥交汇点的铁水联运优势，把“一带一路”建设和长江经济带互联互通重要枢纽作为重要目标等。

持续优化营商环境走在前列。近年来，我国营商环境法治化、规范化建设提速明显，营商环境在国际上排名逐年上升。而优化营商环境也是自贸试验区建设的一个重要任务。一直以来，自贸试验区是全国“放管服”改革的探路者和领跑者，其探索形成的相关制度创新成果，为优化营商环境夯实了基础。各自自贸试验区聚焦市场主体关注，着力解决企业生产活动中的困难，不断提升政府服务水平。自上海自贸试验区率先开展的“证照分离”改革试点已成为深化“放管服”改革的重要举措。商务部的调研显示，外资企业认为，自贸试验区最具吸引力的三项因素分别是：政府服务高效、贸易便利化和投资自由化。实践证明，自贸试验区持续的制度创新，优化了营商环境，吸引了优质生产要素集聚，从而极大激发了市场活力。

自贸试验区也是我国吸引外资的重要平台。自贸试验区的开放度居全国最高水平，其投资贸易自由化便利化制度和完善的配套设施，增强了对周边地区企业的吸引力，跨国公司也倾向于将公司总部设置或转移至自贸试验区，形成了资本、人才、技术等生产要素向自贸试验区的集聚。商务部

数据显示，2020年1月~5月，全国自贸试验区实际使用外资602.5亿元，以不到全国4‰的国土面积，实现了全国17%的外商投资。近日我国公布了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，进一步缩减条目，在一些领域的开放上先行一步，为外商投资提供更加开放的环境。

特色产业布局助力区域协调发展。自贸试验区坚持前瞻布局，在各自总体方案中均明确了各片区的主导产业。在建设，各自自贸试验区立足于资源禀赋和要素条件，对产业发展进行整体规划，制定了各有侧重、各具特色的重点产业发展蓝图。比如，浙江自贸试验区特别聚焦油气全产业链发展；湖北自贸试验区着力打造集成电路、光电子信息、人工智能、生物医药和新能源汽车五大产业集群；云南自贸试验区重点发展高端制造、航空物流、大健康服务、跨境旅游、跨境电商等产业；河北自贸试验区发展大数据交易、数据中心和数字内容等高端数字化贸易业态等。从总体看，全国各个自贸试验区尽管发展水平存在差异，但产业布局各有特色，目标产业集聚效应明显，对周边辐射带动效果明显。此外，自贸试验区不仅是各地推动特色产业与新兴产业发展的重要载体，也为促进区域协调发展提供契机。各自自贸试验区充分利用先行先试的优势，着力突破制约产业升级在研发、设计、标准、供应链管理、品牌培育、营销等关键环节的制度性障碍，探索产业升级新路径和新模式。全国21个自贸试验区的设立，综合考虑了区域平衡发展，体现了与国家区域发展战略的有机衔接，促进了区域协调发展。

自贸试验区建设尚存在问题及短板

一是对标国际高标准经贸规则有待提高，复制推广有待加强。我国自贸试验区改革创新主要还是围绕货物贸易领域，以程序性创新和便利化创新为主，已出台的一些改革措施存在同质化、重复化现象，这与自贸试验区“制度创新高地”的定位存在差距。在国际高水平规则、规制、管理、标准等议题的研究、对接和试验方面更显不足。因一些复制推广经验缺乏相关的政策实施环境，实施中不同程度地存在配套措施无法衔接、协调机制不完善等问题，造成一些经验落地不顺畅。

二是服务业开放程度不高，金融领域开放创新不及预期。一定程度上，自贸试验区建设重货物贸易，轻服务贸易，服务业改革开放的广度、深度不够。负面清单对外商投资服务业准

入和其他限制较多，一定程度上影响了跨国公司进入研发、教育、医疗和文化等高端服务业领域。金融开放创新领域，在汇率自由化和利率市场化方面尚没有实质性开放措施，跨境资本流动方面还未有突破性进展。

三是自主改革创新权限不够高，制约了制度性探索空间。自贸试验区对接国际经贸规则的难点在于需要国家权力的重新配置，而现有的改革创新更多聚焦于地方权力层面。目前，自贸试验区改革创新自主权还不够高。自贸试验区“自下而上”推动改革的方式与我国政府“自上而下”授权管理体制之间存在一定程度的矛盾，导致部分改革措施无法及时落地，一定程度上延缓了创新步伐。

推进自贸试验区建设的现实需要和创新路径

当前，新冠肺炎疫情仍在全球持续蔓延，世界经济深度衰退，国际贸易和跨国投资大幅下降，保护主义、单边主义加剧，经济全球化趋势受到严重挑战，全球化下的人类社会发展模式和世界秩序正在发生深刻变化。在外部环境深刻变化和我国发展进入关键期的新形势下，党中央作出重大决策部署，明确要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。以国内大循环为主体，就是要牢牢把握扩大内需这个战略基点，充分发挥我国超大规模市场优势，繁荣国内经济。促进国内国际双循环，就是要始终坚持对外开放这个基本国策，推进更高水平对外开放，更好利用国际国内两个市场、两种资源。

建设自贸试验区是以习近平同志为核心的党中央在新形势下深入推进改革开放的一项战略举措。我国自贸试验区建设，不仅肩负着全面深化改革与实施高水平对外开放的责任，而且肩负着推动高质量发展，打造动力更强、结构更优、质量更高增长极的重任。

自主开放，赢得发展的主动、竞争的主动。在经济全球化深入发展中，国际经贸格局深刻调整，基于规则的竞争成为各国共识，大国博弈的重心也转向规则制定，且规则更趋强调高水平的便利化、自由化。自贸试验区建设是我国主动应对高标准国际经贸规则挑战的实际行动。建设自贸试验区就是要通过自主开放，在更广领域、更高水平率先对接高标准的国际投资贸易规则，以丰富对外开放内涵，提高对外开放水平，实现以开放的主动赢得发展的主动、赢得国际竞争的主动。自贸试验区自主开放，一方面是对当前在多边、区域及双边贸易协定谈判中的焦点议题，在符合我国改革方向和风险总体可控前提下，可在自贸试验区先行先试，积累经验；另一方面对于我国期望主导推动的国际经贸规则，也可在自贸试验区先行探索，形成经验，为我国参与国际经贸谈判提供实践依据与方案建议。此外，主动对接国际高标准经贸规则，瞄准与国际先进标准的差距，通过开展改革试验补齐短板，探索形成具有国际竞争力的开放政策和制度，也是自贸试验区制度创新的重要方式。

自主试主，引领构建开放型经济新体制。对外开放是我国经济持续快速发展的一个重要动力，自贸试验区建设则是我国探索制度型开放的重要载体。通过自贸试验区的制度创新，以对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度为重点突破，推动我国在更大范围、更深层次上提高开放型经济水平，并以高水平开放促进深层次市场化改革。2019年10月，党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，对建设更高水平开放型经济新体制作出重要部署，强调要健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，推动规则、规制、管理、标准等制度

型开放。这需要自贸试验区建设与与时俱进，以更大的力度推动规则、规制、管理、标准与国际对接，吸收借鉴国际成熟市场经济制度的经验和成果，以更多的举措破除深层次体制机制障碍，加快形成一整套与开放型经济发展相适应的制度体系和监管模式，推动国家治理体系和治理能力现代化。

先行先试，创新经验推广辐射至全国。从总体上看，国际高水平贸易投资规则的许多开放措施对于我们而言是全新的理念，在许多领域能否开放、如何开放、开放多少我们没有现成经验可以照搬，如果在全国一步到位进行开放，面临的风险很大，影响也难以估量。自贸试验区建设目的之一就是进行更大开放力度的“压力测试”，先行先试、改革创新，为全面深化改革和扩大开放探索新路径、积累新经验。在自贸试验区围绕制度创新取得成功经验后，再向全国推广复制，可降低在全国实施这些新规则的成本与风险。迄今，国务院已发布的自贸试验区共六批改革试点经验的复制推广，就突出表达了自贸试验区在构建制度优势方面的努力。同时，我国自贸试验区的建设着眼于体制机制创新和产业发展，不断破解突出问题，为优化营商环境探索现实路径，这将给经济社会发展带来深远持久利好。

对标高标准国际贸易投资规则，加大制度创新力度。制度创新是自贸试验区建设的生命线。为此，各自自贸试验区要继续以深化制度创新、加强复制推广为遵循，将制度创新作为自贸试验区建设的指导原则贯穿始终，进一步在贸易投资制度、监管理度、行政管理制度等方面创新突破，强化与国际经济贸易规则对接，探索构建高水平开放创新的制度环境和发展环境。在总结前期成效的基础上，自贸试验区要以自身所拥有的相对成熟的管理运行体制和经验，坚持对标国际高水平规则和先进做法，找差距补短板，注重首创新性探索，力争形成更多标识度高、影响力大的创新成果。此外，自贸试验区在推动制度创新的同时重视国家安全，统筹兼顾好开放与安全，着力加强事中事后监管体系建设和监管能力提升。有关部门及地方要推动和支持自贸试验区加大创新力度，完善对自贸试验区建设的协同支持制度，赋予自贸试验区更大的改革自主权，推动自贸试验区更加积极主动地开展制度创新试验。

扩开放、优环境，深化“放管服”改革。疫情加快了全球产业链调整，一些国家鼓励产业回流，各国引资竞争加剧。自贸试验区作为重要引资平台，要在稳定外资存量、扩大外资增量上下功夫，鼓励外资向国内存在短板的产业链、供应链投资。扩大外资增量就是要进一步放宽市场准入，缩减负面清单，提高负面清单制度的精致化、精细化程度，让外国投资者愿意来中国投资。稳住外资存量则在于贯彻落实好《外商投资法》及其实施条例，保护外商合法权益，保护知识产权，促进内外资企业公平竞争。今后自贸试验区要继续把打造市场化、法治化、国际化、便利化的优质营商环境和公平开放统一高效的市场环境作为重大任务之一，持续深化“放管服”改革，用深化改革的办法优化营商环境，继续发挥好示范引领作用。

深入开展差别化探索，高度重视复制推广工作。自贸试验区已成为我国改革开放、制度创新的高地。自贸试验区要结合各自战略定位、区位条件、产业基础，坚持开展差别化探索，同时注重协同推进相关领域的改革试验，形成更多的特色化创新成果。要紧紧围绕国家重大战略，提升沿海开放水平，探索内陆沿边开放的有效模式和路径。在当前新形势下，着力围绕畅通国内国际双循环，探索推出创新举措。要及时总结评估各领域试得好、看得准、风险可控的创新成果，多层次、多路径做好复制推广工作。尽快把更多可复制、可推广的创新成果辐射到周边地区，促进区域联动发展，实现为国家试制度、为地方谋发展的有机结合。

（作者系商务部国际贸易经济合作研究院世界经济研究所副所长、研究员）



走进特斯拉上海超级工厂

特斯拉上海超级工厂位于上海自贸试验区临港新片区，是中国首个外商独资整车制造项目，也是特斯拉首个海外工厂，在2019年“跑”出了当年开工、当年投产、当年交付的“特斯拉速度”。目前，特斯拉上海超级工厂二期工程正顺利推进，2021年上半年有望实现量产交付“中国制造”Model Y汽车。图为工作人员在特斯拉上海超级工厂内作业。

新华社记者 丁汀 摄